

告别“有意的制度模糊”

——中国农地产权制度的核心问题与改革目标

王金红

(华南师范大学 政治与行政学院, 广东 广州 510631)

【摘要】中国农村土地产权制度的核心问题是产权主体结构问题。现行农村土地产权具有“国家—集体”、“集体—农民”同时并存的二元主体结构,这种结构是由国家权力的嵌入逻辑与法律体系的固化逻辑决定的,具有特定的政治法律特征。二元产权主体结构是导致各种土地利益矛盾、政府—农民紧张关系、农村治理复杂化以及农地管理难度增大的主要原因。因此,农地产权制度改革的首要目标是改变二元产权主体结构,国家从农地产权主体结构中退出,建立以农民为单一产权主体的新型农地集体所有制,其实践形式是“集体所有、农民永佃”。

【关键词】农地产权制度 国家嵌入逻辑 法律固化逻辑 新集体所有制

【作者简介】王金红(1965—),男,湖北天门人,华南师范大学政治与行政学院教授、博士生导师。

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“地方政府涉农政策同农民参与的互动研究”(05BZZ007)

【收稿日期】2010-02-21

【中图分类号】F301.1

【文献标识码】A

【文章编号】1000-5455(2011)02-0005-09

一、问题的提出

自从中共十七届三中全会提出农村土地流转新政策以来,中国农地产权制度改革问题再次成为理论界关注的热点。从现实情况来看,农村土地流转出现了“地方政府热—农民冷”、“开发商热—农民冷”的现象。各地层出不穷的农民“被上楼”事件、暴力征地事件和失地农民维权抗争事件表明,在土地流转上,政府与农民两个主体的权利极为不平等,土地流转事实上是“只许官征,不许民卖”。为何出现这种局面?毋庸置疑,产权制度是一个重要因素。在实质性改革尚未真正开始之前,有关农地产权制度的核心问题需要在理论上进一步厘清。

在新制度经济学中,完整的产权被看做是一系列权利组成的权利束。而组织社会学的看法似乎更为深刻,其将产权的权利束看做是一束社会关系。^①由此可见,透过权利这个中介,产权不仅是经济问题,而且是政治问题、社会问题和法律问题。因为作为“权利束”的产权,其界定与保护有赖于政治体制(包括法律体系);而作为“社会关系集合”的产权能否为产权主体所实现,则有赖于社会关系是否支持其权利主张。因此,中国的农地产权问题不能简单

地化约为经济问题,更应该从政治体制与社会状况等多个维度去考察与分析。

在农地产权制度改革问题上,近20年来国内学者提出了各种不同主张。有人主张土地私有化^②;有人主张取消耕地保护红线^③;有人主张维持现有集体所有制、反对土地私有化^④;有人主张明晰产权、切实保护农民的地权^⑤;有人则主张土地国家所

① 周雪光《关系产权:产权制度的一个社会学解释》,载《社会学研究》2005年第2期。

② 张五常《卖桔者言》,第18页,四川人民出版社1988年版。杨小凯《土地私有制与宪政共和关系》,http://www.lawintime.com,2001。文贯中《解决“三农”问题不能回避农地私有化》,http://www.cenet.org.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=23947。文贯中《农地私有化初探》,http://news.hexun.com/detail.aspx?id=781208。王伟彬《中国土地私有化的意义、时机与方式》;蔡继明《中国土地制度改革》;文贯中《保障农民退出集体所有制的自由》,载《二十一世纪》(香港中文大学)2009年2月号。

③ 茅于軾《为什么18亿亩耕地保护红线没有必要?》未刊稿,北京天则研究所,2008年12月24日。

④ 温铁军《我国为什么不能实行农村土地私有化》,载《红旗文稿》2009年1月16日。

⑤ 秦晖《强调农民地权,限制圈地运动》,载《绿叶》2008年第11期;于建嵘《地权是农民最基本的权利》,载《民主与科学》2008年第11期;秋风《确认农民地权是根本》,载《上海证券报》,2008-10-20。

有、农民永佃^①。尽管出现了多种不同的观点,但在谈到农地产权存在的问题时,最流行的两个观点是“产权不明晰论”与“集体所有制不明确论”。纯粹从法律意义上讲,产权本身没有不明晰的问题,产权的内涵是清晰明了的,即所有权、使用权、受益权、处置权。因此,所谓的“产权不明晰”,并非指产权的权利束不明晰,而是产权的主体不明晰;同样,所谓的“集体所有制不明确”也并非指集体产权的权利束不明确,而是“集体”作为产权的主体是否被清晰界定,是否可操作,是否得到有效保护。事实上,两种流行观点共同指涉而又语焉不详的核心问题是土地产权主体结构,即产权主体与权利束之间的配置关系。那么,中国农地产权的主体结构究竟是怎样的?农地产权的主体结构是如何形成的?这种产权主体结构给社会经济发展带来什么影响?这些问题的讨论将有助于思考“中国农地产权制度改革向何处去”这个一直引起激烈争论却并未得到很好解决的问题。

二、农地产权的二元主体结构及其生成逻辑

诺斯在制度变迁论中认为,任何一个制度都有其独特的“路径依赖”以及“锁定效应”。^②通过对农地产权制度历史演进的宏观把握,分析农地产权制度安排背后的政治因素,有助于把握中国土地产权主体结构生成的路径依赖;同时,通过对土地产权相关法律的分析则有助于进一步回答“农地产权主体结构如何被锁定”这一问题。

(一) 农地二元产权主体结构的国家嵌入逻辑

中国现行农地产权制度实行的是集体所有制,这种集体所有制并非单一主体的产权制度,而是一种二元主体结构的产权制度。所谓农地产权的二元主体结构,是指在农地产权内部构造中同时存在“国家—集体”与“集体—农民”两种不同类型的产权主体结构。这种二元产权主体结构在当代中国特定政治体制下有着独特的生成逻辑,大致经历了三个历史阶段。

1. 建国初期:明确但短暂的土地私人所有制

新中国成立之后,中国共产党用政治方式在农村实行了土改,兑现了“打土豪分田地”、“耕者有其田”等对农民的承诺,农民获得了对土地完整的产权。1949年9月《中国人民政治协商会议共同纲

领》规定:

中华人民共和国必须取消帝国主义国家在中国的一切特权,没收官僚资本归人民的国家所有,有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制。凡已实行土地改革的地区,必须保护农民已得土地的所有权。凡尚未实行土地改革的地区,必须发动农民群众,建立农民团体,经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤,实现耕者有其田。^③

这意味着国家从根本大法上对土地私有制的承认。尽管“农民所有制”就是私有制,但是为了处理革命意识形态与对农民政治承诺之间的紧张关系,中国共产党采取了一种灵活的政治修辞策略,实质上的农地私有制被称为农民所有制。在这个时期,得到土地的农民不仅有象征国家保护其产权的土地所有证,而且按照中央政府规定,农民对自己拥有的土地“有权自由经营,买卖和出租”。^④当然,必须注意的历史事实就是,农民对土地的私有权既不是私有制时代习俗权自然延续的结果,也不是市场交易的结果,而是通过革命对旧社会土地私有者剥夺之后、由国家政治权力进行权威性分配的结果。土地分配所依赖的政治前提是农民对共产党革命的支持和对新政权的拥护,具体操作的基本依据是阶级成分。这种分配的逻辑不仅消弭了实行土地私有制带来的意识形态紧张,同时也确立了国家在土地产权终极意义上的主导权与支配权。

2. 合作化时期:从明确的私有产权向模糊的集体产权过渡

几乎就在新中国的土改刚刚完成的同时,农村土地集体化的改革就开始酝酿了。中国为什么以合作化运动推动农地的集体化改革?其主要原因有三

① 蔡昉《农村经济发展特征与下一步改革》,载《经济研究》1987年第8期;安希岳《论土地国有永佃制》,载《中国农村经济》1988年第11期;张德元《实行土地国有化,赋予农民永佃权》,未刊稿,香港中文大学中国研究服务中心,2004年;李维庆《我国农村土地产权制度的残缺及变革方向》,载《中州学刊》2007年第9期。

② [美]道格拉斯·诺斯《制度、制度变迁与经济绩效》,第3页,刘守英译,上海三联书店出版社1994年版。

③ 中共中央档案馆《中共中央文件选集(1948-1949)》,第732页,中共中央党校出版社1987年版。

④ 《中华人民共和国土地改革法》第30条,中央人民政府1950年6月30日颁布。

个:一是中国的农村集体化受到了前苏联和东欧社会主义国家全盘集体化的影响,特别是前苏联迅速实现从落后农业国向先进工业国转变的经验的影响;二是合作化被视为解决粮食巨大压力的对策;三是当时的国家领导人认为农业合作化是实行国家工业化战略的必然选择。^①事实上,1951年中共中央《关于农业生产互助合作的决议(草案)》就已经明确了推动农地集体化改革的理由与目标:

要使广大贫困的农民能够迅速地增加生产而走上丰衣足食的道路,要使国家得到比现在多得多的商品粮食及其他工业原料,同时也就提高农民的购买力,使国家的工业品得到广大的销场,就必须提倡“组织起来”,按照自愿和互利的原则,发展农民劳动互助的积极性。这种劳动互助是建立在个体经济基础上(农民私有财产的基础上)的集体劳动,其发展前途就是农业集体化或社会主义化。^②

1953年《中国共产党中央委员会关于发展农业生产合作社的决议》则指出:

根据我国的经验,农民这种在生产上逐步联合起来的具体道路,就是经过简单的共同劳动的临时互助组和在共同劳动的基础上实行某些分工分业而有某些少量公共财产的常年互助组,到实行土地入股、统一经营而有较多公共财产的农业生产合作社,到实行完全的社会主义的集体农民公有制的更高级的农业生产合作社(也就是集体农庄)。^③

可见,合作化运动对农村土地产权改革的主要目标是要将私有产权改造为集体土地产权。到1956年12月,全国合作社的数量达到76万个,入社的农户达到11783户,占农户总数的96.3%,^④这意味着经过合作化运动之后中国的农地产权完成了从农民私有产权到农村集体产权的过渡。但集体产权并不是土地产权改革的终点,其最终指向乃是全民所有制。

3. 人民公社时期:二元产权主体并存

合作化运动完成了土地产权从私有产权向集体产权的过渡,但是,土地产权改革的最终目标远未实现。因为,在当时的决策者看来,只有全民所有制才是与社会主义属性一致的,或者说,全民所有制是社会主义向共产主义过渡的基础。这个目标在狂飙激

进的人民公社运动中找到了最合适的政治环境。人民公社运动是毛泽东发动和领导的又一场改革生产关系的大跃进,这场大跃进在极其短暂的时间内就完成了由高级合作社到人民公社的转变。在人民公社初期,实行的是公社的“一级核算”即单一的公社所有制,原来合作化阶段的高级社所拥有的土地无偿归公社所有,由公社统一支配。1958年8月29日,《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》这样描述集体所有制与全民所有制之间的关系:

人民公社建成以后,不要忙于改集体所有制为全民所有制,在目前还是以采用集体所有制为好,这可以避免在改变所有制的过程中发生不必要的麻烦。实际上,人民公社的集体所有制中,就已经包含有若干全民所有制的成分了。这种全民所有制,将在不断发展中继续增长,逐步地代替集体所有制。由集体所有制向全民所有制过渡,是一个过程,有些地方可能较快,三、四年内就可完成,有些地方,可能较慢,需要五、六年或者更长一些的时间。^⑤

由此可知,当时中央关于土地集体所有制不要急于向全民所有制过渡的基本观点,并不是为了长时期地实行集体所有制,而是出于对各地具体情况差异和农民承受心理的现实考虑。同时,人民公社的土地集体所有制事实上“已经包含有若干全民所有制的成分”,而且它终将代替集体所有制。1960年11月,中共中央提出了以生产大队为基本核算单位的三级所有制。1961年的《农村人民公社工作条例》(俗称六十条)这样表述:农村人民公社一般地分为公社、生产大队和生产队三级。以生产大队的集体所有制为基础的三级集体所有制,是现阶段人民公社的根本制度。

1962年2月,中共中央《关于改变农村人民公

① 胡鞍钢《中国政治经济史论(1949-1976)》,第188、192、193页,清华大学出版社2008年版。

② 《建国以来重要文献选编》,第二册,第511页,中央文献出版社1993年版。

③ 《建国以来重要文献选编》,第四册,第662页,中央文献出版社1993年版。

④ 胡鞍钢《中国政治经济史论(1949-1976)》,第310页,清华大学出版社2008年版。

⑤ 《建国以来重要文献选编》,第十一册,第449页,中央文献出版社1993年版。

社基本核算单位问题的指示》又将“三级所有、队为基础”改为以生产队为基本核算单位。为什么中央要将以生产大队为基础改为以生产队(即小队)为基础?有关研究表明,中央的初衷是以大队为基础,这个政策实施三、四年以后,一些地方反映农民的积极性被挫伤,意见很大,中央经过多次调研,决定改为以小队为基础。但是,以小队为基础的政策提出后,在一些地方也有不同意见,甚至争论更激烈。后来,中央就默认了两种具体情况,允许各地根据实际情况确定。^①但是,无论以大队为基础还是小队为基础,这只是农地二元产权主体结构中的一方。当这一方还不确定的时候,而另一方则明确地被认定了:那就是以人民公社为代表的国家。人民公社名义上实行集体所有制,实质上乃是“国家主导的集体所有制”。在这个产权主体结构中,代表国家的公社是明确的、可信的,而代表农民集体的“队”是不明确、不可信的。“集体”是一个模糊的虚位概念,它既可以是公社、大队,也可以是小队,还可以是农村集体经济组织。因此,集体的规模并不重要,重要的是集体的核心和主导者是谁。人民公社体制给土地产权带来的最大影响在于,使国家作为一方嵌入农村土地产权主体结构,土地产权主体被掺杂为“国家—集体”与“集体—农民”并存的二元产权主体结构。经过“文化大革命”,这个结构被进一步强化,尤其是国家、集体的地位进一步强化。

4. 问题延伸与讨论

有人会问,1979年实行的家庭承包制难道不是农地产权改革吗?可以肯定地回答,家庭承包制并不是实质性的农地产权制度改革,而是农地经营方式的改革。因为“三级所有、队为基础”的集体所有制并没有发生实质性改变,国家并未通过一项政策法规明确宣布废止“三级所有、队为基础”的农地集体所有制。因此,家庭承包制改革实质上是避开了产权主体结构问题,回避了产权主体明晰这一对于土地产权具有根本意义的问题。中国农地产权问题因家庭承包制的实行而被替代、淡化与遮蔽。当然,家庭承包制并非对农地产权制度改革毫无触动。它的实行,唤起人们对历史上以“田底权”与“田面权”分离为基础的永佃制的回忆,实际上已经把农地产权划分为所有权与使用权两个相对独立的权利,两权分离进一步衍生出了“两田制”、“四荒”使用权拍

卖、^②土地股份合作制,带出了土地流转问题,为推动农地产权制度改革开辟了新的空间。

除此之外,改革开放以来同“三农”问题有关的三个历史事实值得注意:

(1) 家庭承包制 1979 年开始实施,仍在人民公社体制之下;

(2) 人民公社 1983 年正式废止,同时人民公社改制为乡镇,成为国家基层政权单位,生产大队和生产队体制却仍然存在;

(3) 农村村民委员会制度源于 1982 宪法,但是实际执行晚于“改社建乡”,1988 年才正式实行。

这三个事实之间清晰可见的时间差和体制重叠表明,改革开放以来,在政治体制与农地产权制度的匹配关系上,国家基层政权组织早于农村基层组织嵌入农地产权主体结构之中,国家始终具有先占优势。国家的先占优势不仅延续了“三级所有、队为基础”的土地集体所有制,而且维持了国家在农地产权主体结构中的主导地位。近年来,已经有研究中国农村土地制度的西方学者指出:“事实上多方资料显示,中国的农村改革之所以会取得成功,关键在于中央政府经过审慎的考虑之后,决定将本该成纲成条、没有任何歧义的农村土地产权制度隐藏在模棱两可的迷雾之中——我称之为‘有意的制度模糊’。”^③

“有意的制度模糊”作为揭示中国农村改革成功奥秘的一种假设,的确是一个富有深意的观点。如果将这一假设用来解释农地产权制度安排,“三级所有、队为基础”农村土地集体所有制的建立和维持何尝不是基于“有意的制度模糊”?“有意的制度模糊”不仅是一种制度安排,而且是一种政治艺术,可以说它简直就是中国农村土地产权制度二元主体结构生成逻辑的最好解释。

通过回顾中国农村土地产权制度的演进,可以

① 薛松培《毛泽东对农村基本核算单位的探索历程》,载《党的文献》1997年第2期。

② “两田制”指实行家庭承包制后农户经营的土地分为口粮田与责任田两种。口粮田不需要缴纳农业税费,农民自产自收,责任田需要按照面积缴纳农业税费,这一制度的实行使农民的生产积极性极大提高。“四荒”指农村无人承包经营的荒山、荒坡、荒滩、荒沟。

③ [荷兰]何·皮特《谁是中国土地的所有者?》,中文版,第5页,林韵然译,社科文献出版社2008年版。

得出一个初步结论:现行农地二元产权主体结构有其特定的生成逻辑。这个生成逻辑就是,在社会主义制度下,最初兑现的农民土地私有权只是短暂的权宜之计。随着政权根基的稳固,国家能力的增强,特别是经过合作化运动和人民公社运动的政治洗礼,原本由国家分配给农民的土地逐步被国家用“集体”这一从前苏联借鉴过来的政治工具收回。国家巧妙地通过“三级所有、队为基础”这种产权制度安排,将国家与农民糅合在土地产权制度的主体结构之中。这种以国家为主导的土地产权制度,既符合社会主义公有制的原则,又符合社会主义建立在落后的农业国基础上的现实国情;既能满足社会主义工业化对农业合理剥夺的需要,又能防止小农经济导致的分散与无政府状态。简而言之,社会主义公有化和工业化的需要,注定了国家要嵌入农地产权主体结构之中并且扮演主导角色。进入改革阶段以后,国家通过实行土地家庭承包经营制,有意回避了土地产权问题,加上政治体制改革与经济体制改革的不一致,国家继续嵌入农地产权主体结构之中并且扮演主导角色。

(二) 农地二元产权主体结构的法律固化逻辑

通过从政治层面分析,我们看到了中国农地二元产权主体结构的生成逻辑,即国家嵌入逻辑,但是,这种分析还缺乏足够的说服力。值得进一步追问的是,这种二元产权主体结构是如何被法律体系规范和确定的?它的法律固化逻辑又是怎样的?

1. 农地法律的基本内容

我国同农地相关的法律体系相当纷繁庞杂,包括《宪法》、《土地管理法》、《农业法》、《土地承包法》、《物权法》、《民法通则》、《基本农田保护条例》等一系列的相关法律法规。为了研究方便,本文只选取现阶段与土地产权直接相关且对农村土地产权制度安排起关键作用的主要法律条文进行分析。

《宪法》(1982)

第十条 城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。

国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。

《土地管理法》(1986)

第二条 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。

第八条 城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。

第十条 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。

《农业法》(1993)

第三条 农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有即全民所有的以外,属于集体所有。森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水流等自然资源都属于国家所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。

《土地承包法》(1998)

第二条 本法所称农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。

第七条 农村土地承包应当坚持公开、公平、公正的原则,正确处理国家、集体、个人三者的利益关系。

《物权法》(2007)

第四十七条 城市的土地,属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地,属于国家所有。

第四十八条 森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,属于国家所有,但法律规定属于集体所有的除外。

第六十条 对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等,依照下列规定行使所有权:

(一) 属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权;

(二) 分别属于村内两个以上农民集体所有的,由村内各该集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权;

(三) 属于乡镇农民集体所有的,由乡镇集体经

济组织代表集体行使所有权。

第一百二十五条 土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利,有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。

第一百二十七条 土地承包经营权自土地承包经营权合同生效时设立。

县级以上地方人民政府应当向土地承包经营权人发放土地承包经营权证、林权证、草原使用权证,并登记造册,确认土地承包经营权。

2. 农地法律的基本特征

通过对上述同农村土地产权制度安排相关的法律规定进行关联性分析,我们不难发现以下四个基本特征。

第一,法律确定了国家在土地产权制度中法律角色的二重性。一方面,国家是土地产权的主体,国家不仅是城市土地的所有者,而且是一部分农村土地的所有者;国家不仅对部分农业耕地享有所有权,而且对林地、草地等同农业有关的资源享有所有权。另一方面,国家又是土地产权的界定者与保护者,土地产权的界定和保护都有赖于国家。既是土地产权主体又是土地产权界定者与保护者的双重角色,使国家在土地制度上获得了无与伦比的优势,国家对土地的终极所有权是绝对的、至高无上的,它有力地固化了国家在土地产权中的主导与支配地位。

第二,法律确定了国家土地利益具有优先性。现行法律体系确认了国家与集体两个土地产权主体、多个经营使用权主体。在我国土地产权主体结构中,国家和集体是两个不同的产权主体,国家、村民委员会、村民小组、各种集体经济组织以及农民都是土地经营使用权的主体。当村民委员会、村民小组、各种集体经济组织对产权有争议的时候,只能由乡镇政府代表集体。这就意味着,乡镇嵌入集体中,集体的代表实质上是国家。同时,在土地利益关系上,法律强调要正确处理国家、集体和个人三者的利益关系。这种法律规定强化了土地产权中国家利益的优先性,为保护国家的土地利益提供了法律上的支持。

第三,法律对土地产权主体与边界的规定以城乡二元社会体制为依托。在所有有关土地产权的法律中,对土地产权的规定都使用了城市/农村二元划

分法,分别对应于国家所有/集体所有、国家土地/集体土地,这种对产权主体和产权边界的规定完全契合了中国城乡二元分割的社会体制。正是借助这样一种被强制接受的社会体制,固化了土地产权的国家观念和集体观念,排除了土地产权的个人观念,从而维护了既定的土地产权秩序。^①

第四,所有与土地产权相关的法律以宪法为依据因循沿袭。在现行土地产权制度的法律体系中,最基本的原则来自1982宪法第十条的规定,各个作为下位法的部门法其表述都是宪法原则的具体化。从时间维度来看,《土地管理法》、《农业法》、《土地承包法》和《物权法》相继颁布实施。从法律条文的文字表述来看,后制订的法律引用先制订的法律的相关表述,即便有进一步展开,但是不存在实质性差异。法律规定的连续性、一致性和衔接性,构成了一个相互嵌套的农地产权规范体系,固化了农地产权制度及其二元主体结构。

综上所述,在国家嵌入逻辑的指导下,按照法律为政治服务、体现统治阶级意志的立法原则,中国建立了一个基本的农地法律体系。从宪法这一母法到各个相关部门法、实体法相互配合,环环相扣,贯彻了集体主义这个意识形态在土地问题立法上的指导作用,界定了国家土地所有制与集体土地所有制两种土地产权制度及其产权主体,突显了国家在土地产权中的主导和支配地位,确认了土地利益中国国家权力的正当性,为国家嵌入农地产权主体结构提供了法律上的支持,从而固化了农地产权的二元主体结构。

3. 农地法律的主要缺陷

尽管现行农地法律体系固化了农地二元产权主体结构,然而,它依然存在明显的缺陷,主要包括不明确性、不周延性以及不稳定性。

① 根据国务院发展研究中心刘守英和香港科技大学龚启圣对全国8个县800户农民的调查,认为土地归农民私人所有的占2.5%;认为农民仅仅拥有土地使用权的占将近95%;认为土地归国家所有的占46.5%;认为土地归集体所有的占48.3%。参见刘守英、龚启圣《农民对土地产权的意愿及其对新政策的反应》,载《中国农村观察》1998年第2期。另外,一个有趣的例证是,在2009年“王帅事件”披露以后,《中国青年报》记者到案发地调查时,相当多的村民认为土地是国家的,他们并不反对政府征地(实质上是非法的以租代征),不满的是政府征地补偿太低和拖欠。见《中国青年报》2009年4月12-16日相关报道。

所谓不明确性,是指在农地产权主体的法律规定中,尽管国家作为产权主体一方是明确的,但“集体”作为产权主体的一方则是不明确的。人民公社时期,“集体”到底是以公社、还是生产大队、生产队为基础,一直处于政策法律上摇摆不定、实践上兼而有之的状态;人民公社之后,“集体”到底是以乡镇政府、村民委员会、村民小组还是村农民集体经济组织为基础,同样处于政策法律上含混不清、实践上兼而有之的状态。导致这种状态的根本原因是法律体系对国家与集体产权保护的法律对待本身是不平等的。

所谓不周延性,是指法律对国家作为产权主体的规定是绝对的、排他的,具有单一法律人格属性,而对农民作为产权主体的规定则是含混的、多元的,具有多重法律人格属性。从约束力来看,这套法律体系管得住农民但管不住政府的土地违法行为。依照常理,国家与集体是两个不同的产权主体,国家与集体不大可能越过产权边界侵入到对方的产权之中,因为边界越清晰越容易受到限制与约束。但事实并非如此。从法律规定可知,农民不可能侵入国家为主体的产权之中,但是,国家可能侵入集体为主体的产权之中。法律为作为产权主体之一的国家越过边界留有余地。例如,法律规定,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”,于是,“公共利益”、“依法征收征用”成为国家(包括作为国家代表的地方政府)侵入集体产权有利的法律依据。

所谓不稳定性,是指产权主体对于权利束的归属主张无法通过法律持久地保护。无论在土地承包经营使用权流转合法化之前还是之后,土地承包经营纠纷、土地征用与征收、土地权益纠纷等操作性问题都无法通过法律解决,而且法院一般不受理农村土地纠纷案件,问题的解决需要不断以单行法规、行政规章和政策文件等形式加以修改补充。在看似完备的农地法律体系背后,是土地政策的反复调整变动和疲于应付。法律约束力不如政策约束力,法律的权威不如红头文件,这无不体现了现行农地法律体系的不稳定性。

三、农地二元产权主体结构的消极影响

有研究者指出,中国现行农地产权制度具有明

显的不合理性,已经引发了复杂的社会矛盾甚至政治冲突,主要包括:国家机构之间的矛盾、农村集体之间的矛盾、国家与农村集体之间的矛盾。这些矛盾最终将加剧社会的不稳定。^① 如此看来,必须清醒地认识农地二元产权主体结构对中国政治经济的消极影响。

(一)对国家—农民关系的影响

根据中国社会科学院农村发展研究所 2003 年的一项调查,在涉及农村土地纠纷的 837 封上访告状信中,被告方是地市政府及主管部门的 108 件,占 12.9%;被告方是县区政府及主管部门的 221 件,占 26.4%;被告方是乡镇政府及领导干部的 217 件,占 25.9%;被告方是村级组织和村干部的 172 件,占 22.9%;被告方是各级开发区的 67 件,占 8%;被告方是房地产开发商的 32 件,占 3.8%。由此可见,将近 70% 的被告方是县(区)和乡镇级政府及主管部门。^② 事实证明,农地产权二元主体结构是导致国家与农民利益矛盾的总根源。现阶段发生在许多地方的土地利益冲突、征地纠纷,归根到底,是地方政府为了土地财政利益与民争地、与民争利的结果。

为什么大量土地利益矛盾发生在乡镇政府、县级政府与农民之间? 因为乡镇政府作为人民公社的承袭者,它的权利一直嵌入在农地的产权主体结构之中。在二元产权主体结构中,其在产权主张上具有先占优势。同时,乡镇作为国家权力代言人,其政治地位与集体和农民个人相比处于强势地位。另外,乡镇作为国家政权体系的末端,在压力型行政体制下,要完成国家和各上级政府主要是县政府的各项任务,经常面临财政短缺的困扰。在财政短缺的困扰下,既要完成上级分派的任务,又要增加自己的收入,扩大自身利益,乡镇政府就经常以“国家”的名义廉价甚至无偿地向农民征收或征用土地,导致官民纠纷。

此外,一项针对“三农”问题专家的调查显示,71.3% 的专家认为由于现行的财税体制不完善,客观造成了地方政府对土地财政的过分依赖;60.4%

^① [荷兰] 何·皮特《谁是中国土地的所有者?》,第 37-50、25 页。

^② 于建嵘《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研》,载《调研世界》2005 年第 3 期。

的专家认为,以GDP为主要指标的政绩考核机制刺激了地方政府通过征地来上大项目、大工业。^①另外,根据有关专家统计,近年来,全国每年发生的上访案件中,60%涉及土地纠纷,仅国家信访局每年接待上访就多达20万人次。^②土地纠纷法院不受理,告状又无门,就容易引发农民同政府的矛盾。可见,农地纠纷导致政府—农民之间的紧张关系同农地二元产权主体结构有着密切的内在联系。

(二)对农村治理的影响

二元主体的产权结构也给农村治理带来了深远影响,导致国家政务与农村村务的纠缠,村干部角色模糊(到底是国家代理人还是农民当家人),使得农村村干部成为矛盾的焦点。法理上,国家权力的触角止于乡镇一级,但现实中村一级才是“国家—社会”真正的缓冲带。事实上,村干部具有“三重角色”,一是国家政治代理人,二是农民利益代言人,三是村集体经济的管理者与经营者。衍生出这三重角色的原因,一方面是中国特殊的政治生态,另一方面则与农地二元产权主体结构有关,因为在大部分农村地区,土地是村集体经济最为重要的资产。然而,由于集体的不明确性与不周延性,二元产权主体结构导致农村内部行政村(村民委员会)同村民小组以及其他农民集体经济组织之间产生大量的利益矛盾,加上近年来各地撤村并村改革,土地权属关系变得更为纷乱,使农村治理面临复杂的利益矛盾困扰。

除此之外,农地的二元产权主体结构还制约了农村经济社会发展。一方面,非农产业的发展和农业规模化、集约化经营始终无法逾越分散的“田面权”(使用权、受益权、处置权)的制约,延缓了农村经济的发展,阻碍了城镇化的进程。“田面权”分散问题已越来越成为阻碍农村经济发展的反向力量。另一方面,“田面权”的开放又加剧了农村的混乱无序状态,因为“田面权”的开放意味着产权的权利束归属的重新洗牌。在二元产权主体结构下,土地的先占者及具有较高政治地位的主体处于优势,而农民的土地权利则得不到有效保护。在这个背景下,权力、资本等各种强势集团同农民这个弱势群体之间围绕土地利益展开了复杂的斗争。随着基本农田边界和耕地红线的不断突破,失地农民面临利益补偿、再就业、社会保障等相当复杂的社会问题,加大了农村社会治理的难度。

(三)对农地管理的影响

二元产权主体结构给农地保护也带来了一定的不利影响。一方面,产权主体和农田保护责任非对称性是导致农地保护不力、农地规划随意、耕地红线失守、农田保护失灵以及农地无序开发的主要原因之一。《农田保护条例》第六条规定了农田保护三级责任主体“国务院—县—乡镇”,而实际执行者则是乡镇人民政府。然而,在二元产权主体结构下,县和乡镇政府在有土地利益时强调自己是“集体”的一方,积极参与土地利益争夺;在需要承担责任时强调自己不是土地的直接使用者和管理者,设法推卸责任。村民委员会、村民小组、各种集体经济组织也具有同样的心态。这就导致了大量“利相争,责相推”的现象。本来,土地是农民的命根子,农民应该最珍惜土地,但是,在土地管理主体中,农民的主体地位没有得到承认,珍惜土地的人管不了土地。^③另一方面,二元产权主体造成产权的细碎化则导致了农村集体土地流转的艰难性与流转收益分配的不公平性。因为农民不是土地的所有者,只有使用经营权;实际行使农地终极所有权的是代表国家的县、乡镇政府,而开发商、农业规模化经营者则只看重土地收益。这就造成一种相互脱节的现象,即有流转决定权的主体、有流转意愿的主体、有流转需求的主体相互分离,农民在权力与资本双重夹击下处于弱势地位。同时,土地产权的细碎化也增加了土地流转管理的难度。总之,所有权、处置权与占有权、经营权分离的产权结构造成土地公有制与土地使用权私有化之间、土地管理的行政化与土地流转的市场化之间深刻的内在矛盾,已成为农地管理的制度性障碍。

四、农地产权制度的改革目标

农地产权的二元主体结构是导致国家与农民利益矛盾的主要根源,也是影响农村治理和农地管理的基本因素。这种二元产权主体结构既不利于改善

① 夏锋、张娟《百名专家建言农村土地制度改革》,中国改革研究院(海口),未刊稿,2008年10月。

② 胡星斗《中国农村土地制度改革》,“岭南大讲堂”第34期讲稿,广州,2008年11月2日。

③ 王家庭、张焕兆、王淑莉《我国农地管理的主体行为与博弈分析》,载《公共管理学报》2009年第1期。

经济绩效,也不利于提升制度正义。要打破这个僵局,推进农地产权制度的改革与完善,首先必须改变这个二元产权主体结构。这才是中国农地产权制度改革的核心。只有抓住了这个核心,才能对改革完善中国农地产权制度提出切实可行的方案。

那么,应该如何进行中国农地产权制度的改革?这个改革应该选择什么样的目标?2008年9月,在中共十七届三中全会召开前夕,中国改革研究院(海口)对国内100名有影响的“三农”问题专家进行了一项专题问卷调查,该调查的结果具有一定的参考价值。

调查显示,65%的专家认为产权主体缺位是当前农村土地制度存在的主要问题;30%的专家认为农村土地改革不应触动集体所有制,但需要对产权结构进行根本变革;17%的专家认为未来农村土地改革的方向或目标就是把土地产权完整地交给农民;67%的专家建议应强化农民土地的使用权,弱化农村土地的集体所有权;接近60%的专家同意将土地使用权永久下放给农户,使农户成为土地物权最终的、完整的拥有者,并可以继承、转让、抵押和交易。^①

既然多数专家认为农地产权主体缺位是主要问题,应当强化农民的土地使用权,将土地使用权永久下放给农户,农村土地改革不应触动集体所有制,但需要对产权结构进行根本变革,那么,维持现状和实行土地私有化的改革目标都不是合理选择。可以同时满足这些要求的具体形式只有两种:一种是“国家所有,农民永佃”,一种是“集体所有,农民永佃”。

应当承认,土地产权制度改革理想的终极目标是切实赋予农民完整的地权,但在短期内不具备实现这一目标的条件。中国现阶段也不宜实行土地私有化,这不仅涉及意识形态障碍和政治风险,而且涉及改革成本和操作难度。同时,笔者也不赞同“国家所有,农民永佃”这种形式,基本理由是:第一,实行土地的完全国有化意味着共产党对农民土地权的政治承诺和“人民是土地等生产资料的主人”等意识形态信条的彻底背叛,会影响农民对共产党长期执政合法性的认同;第二,这种形式更为露骨地剥夺

了农民在土地产权结构中已经十分虚弱的主体地位,一旦付诸实践,会离最终实现农民完整的土地权利渐行渐远;第三,这种形式会使农村基层民主的发展和农村社区建设失去可靠的产权基础,加剧村落共同体的瓦解,进而使国家同农民的关系失去必要的社会缓冲带。

要在土地公有制这个基本框架下进行土地产权制度改革,现阶段可行的是,在依法保障国家对城市土地和城市以外部分土地所有权的前提下,国家(特别是作为其代表的乡镇政府)主动从依法属于农民集体所有的土地产权中完全退出,建立以农民为单一产权主体的新型农地集体所有制。这种新型农地集体所有制实质上是农村社区共同体的集体所有制,其实现形式就是“集体所有、农民永佃”。在具体操作上,第一步是以行政村为地域边界,以村民委员会为法人代表,相对清晰地确定土地产权主体与边界;村集体的土地所有权由省级人民政府以地权证的形式予以确定。第二步是由村民委员会同农户签订土地租佃合同,这个合同应该同时得到村民会议多数认可与法律公证,以保证农户拥有长久的经营权、受益权和处置权。第三步是由县级人民政府根据租佃合同与法律公证,给农户签发土地佃权证,并登记造册,确认土地初始的租佃权,为日后土地流转奠定基础。

将“集体所有、农民永佃”的新型农地集体所有制作为中国农村土地产权制度改革的近期目标,其意义不仅在于有利于土地产权制度的完善本身,而且有利于中国农村基层民主的发展与完善,有利于农村社区的重建。同时,还可使农地流转走上正轨。归根结底,农地产权制度改革不仅是经济体制改革,而且是政治法律体制改革。这一改革不仅需要国家的主动性,而且更加需要改革的诚意、信心和勇气。

【责任编辑:王建平,于尚艳】

^① 夏锋、张娟《百名专家建言农村土地制度改革》。

ABSTRACT

Changing the Intentionally Indistinct Institution: The Kernel Problem of Chinese Farmland Property Right and Its Objective of Reform (By WANG Jin-hong)

Abstract: The kernel problem of Chinese farmland property right lies in the structure of property right ownership. The current farmland property right has both state-collective and collective-peasant dualistic structure, which is determined by the embedment of state and the solidification of law. It has specific political-legal feature. The duality structure of property right ownership is the main reason of various kinds of contradictions of land interests, tight relationship between state and peasants, complication of rural governance and the increasing problem of farmland management. Therefore, the primary objective of farmland property right reform is to change the duality structure of property right ownership. The State should withdraw from the structure of farmland property right ownership, and build a peasant-oriented neo-collective property right ownership, the practical form of which is "villages own the land, peasants rent the land".

Key words: farmland property right; duality structure of property right ownership; state Embedment law; law solidified; neo collective ownership

The Solution of Breaking the Deadlock of the Transformation of the Right of Land Usage in Rural Districts (by RUAN Si-yu)

Abstract: Case studies show that the rural village leaders believe that as long as they could invigorate the land stock, it would bring them maximum profit. In this process, they didn't promote the transformation of the right of land usage in rural districts according to the requirements of the villagers' autonomy and the standards of implementation required by the central government, instead they just follow the logic of their overbearing principle and the uncontrollable state of abuse of power. To change this situation, we must rely on democratic means and force. Only thus can we control the local leaders, advance China's political democratization process, and improve the democracy quality.

Key words: the transformation of the right of land usage in rural districts; the uncontrollable state of abuse of power; a hand of plunder; village democracy

A Study on the Change of China's Rural Land System in the De-involution Tendency: A Systematical Analysis (By LIU Fen-hua)

Abstract: Since the population pressure from the agricultural involution has been removed, the conditions under which the problem of rural land fragmentation can be solved have become sufficient. But in reality, neither the motivational nor the compulsory transaction and concentration of the farmland has emerged on a large scale. Through the investigation, we find that, the insufficient provision of the circulated rural land restricts the marketing development of the transaction; in addition, the absence of the social security system, especially the absence of the pension system that is coherent with peasants' retirement from the land in rural area, is the root cause of the peasants' unwillingness of farmland deals. As a result, we suggest that the Government should, on the one hand, make an effort to set up pension system for peasants so as to release their worries, and on the other hand, make an overall arrangement of urban and rural household registration system as well as its attached welfare, in order to motivate the rural land transaction. Furthermore, we think that other coherent systematical changes are also needed for the transaction.

Key words: change of China's rural land system; agricultural de-involution; transaction of farmland; pension system coherent with peasants' retirement from the land

A Comparative Analysis of Institutional Change of Collective Forest Property Rights: From the Perspective of Actors (By HU Wu-xian)

Abstract: The evolution process of Collective Forest Property Rights reflects changes in the central government's policy preferences, and it always reflects a Game process between the government mandatory and farmers' responses. From the Agrarian Reform to the People's Commune, the leading force of the Institutional Reform of Collective Forest Property Rights is the ideology. However, the implementation of forestry "San Ding" is the pursuit of productivity. The launch of the reform of Collective Forest Property Rights again has become eco-efficiency-oriented. Besides, farmers are not just the passive recipients of the system. Their identification of the reform philosophy decides their acceptance of the new system, and thus profoundly impacts on the operation performance of Collective Forest Property Rights. In a word, the Collective Forest Property Rights designed by the Government shapes the behavior of farmers and is also shaped by the behavior of farmers, and it changes constantly in the interaction between the government preferences and the behavior of farmers.

Key words: institution of Collective Forest Property Rights; government preferences; behavior of farmers

Cultural Ecology and Chinese Literature Research (By DAI Wei-hua)

Abstract: The cultural ecology research in Chinese literature shows that literature researchers attempt to explain the literature generating, development and evolution. Factors such as race, era and system are important angles about which the studies of cultural ecology and literature are very much concerned. The artistic analysis of literature texts "the returning to historical fields" in literature activities, and the thinking of how Chinese literature becomes known in the world need to take into account the cultural ecology.

Key words: cultural ecology; culture; literature